

一括交渉権限の政治経済学

——自由化合意はいかにして成立したか⁽¹⁾——

The Political Economy of Fast-Track Negotiating Authority:
How Was the Consensus on Trade Liberalization Made? (2)

藤 木 剛 康
Fujiki, Takeyasu

【4】政策論争の進展と米—ヨルダン自由貿易協定

【3】で検討したように、クリントン政権下においてファスト・トラック権限の立法化は4回試みられ、その全てが失敗に終わった。行政府がファスト・トラックを獲得できなかったのは、1974年にこの権限が設けられて以降、初めてのことだった。クリントン政権は、ファスト・トラックを持たずに通商政策を進めざるを得なくなり、国内法の改正を必要とするような問題を議論できなくなった。こうした事態に多くの関係者が危機感を持ち、民間のシンクタンクを中心に活発な政策提起が行われた。

他方、政権側も手をこまねいていたわけではなかった。2期目のクリントン政権は、シアトルでのWTO閣僚会議やAPECでの自由化交渉では有効なリーダーシップを取ることができなかったが、基本電気通信協定や金融サービス協定などの多国間貿易協定や、中国に対する恒久最恵国待遇供与法案などの重要な通商法案を成立させ、さらに3つのFTA交渉を開始している⁽²⁾。これらのFTAのう

(1) 本稿執筆に先立ち、以下の方々に対してヒアリングを実施し、貴重なご意見を伺うことができた。記して謝意を表する。眞銅竜日郎氏、中島丈雄氏、佐竹佳典氏（以上、JETRO New York）、I.M. Destler氏（University of Maryland）、Brink Lindsey氏、Daniel T. Griswold氏（以上、Cato Institute）。また本稿は、平成16年度に日本学術振興会より受けた科学研究費補助金（基盤研究（C）（1））「進化プロセスの視点によるアメリカ経済政策パッケージの展開過程に関する研究」（課題番号：16530178）による研究成果の一部である。

ち、最も先行したヨルダンとの FTA (U.S.-Jordan Free Trade Agreement, 以下, UJFTA と略す) には、協定文の本体に、紛争処理メカニズムも含めた労働・環境規定が存在していた。両国が UJFTA に調印したのは 2000 年 10 月 24 日であり、協定の発効には米国議会の批准が必要となる。このため、UJFTA の審議はクリントン政権からブッシュ政権への置き土産となった。

これらを踏まえ、【4】では、クリントン政権期のファスト・トラック審議と、ブッシュ政権期における貿易促進権限の審議との間に挟まれた時期に、一括交渉権限や労働・環境問題を巡って進められた議論を分析する。叙述は以下のように進める。まず【4-1】では、一括交渉権限を検討し、貿易協定の批准手続きとしての特徴を明らかにする。これを受けて、【4-2】では、一括交渉権限に対する諸論者の提起を検討する。【4-3】では、労働・環境問題に対する提起を分析する。【4-4】では、UJFTA 交渉の経緯と、UJFTA の労働・環境規定について分析する。

【4-1】一括交渉権限と代替手続きに対する検討

米国憲法の規定では、通商問題に関する権限は議会に属しており、行政府は議会から委譲された権限をもとに、諸外国との通商交渉を進めることになる。したがって、行政府が諸外国との間で貿易協定に合意したとしても、当該協定が発効するためには、米国議会の批准を受ける必要がある。以上のような行政府と議会との関係は、表-1 に示すように 6 種類の批准手続としてルール化されており、一括交渉権限とはそのなかの一つにすぎない⁽³⁾。ここでは、1988 年包括競争力・通商法 (Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, 以下, OTCA1988 と略す) の一部として認められたファスト・トラック権限⁽⁴⁾を採り上げ、他の批

✓(2) この時期に米国が FTA 交渉を進めた相手は、チリ、ヨルダン、シンガポールの 3 ヶ国である。Edward Gresser, "Fast-Track and Trade Policy in 2001: A New Look at an Old Debate", *Policy Report*, April 17, 2001, Progressive Policy Institute

(3) Craig VanGrasstek, "Is the Fast Track Really Necessary?", *Journal of World Trade*, 31:2, 1997

准手続きとも比較したうえで、その特徴を明らかにする。

表-1 米国の貿易協定批准手続

| 手続の名称 | 仕組み | 欠点 | 成果 |
|----------|---------------------------------------|-------------------------------------|---|
| 条約 | 2/3 以上の上院議員の賛成が必要。その後、通常の法案と同じ手続きが必要。 | 上院少数派によって拒否されうる。法案修正あり。最終期限もない。 | 上院はほとんどの最恵国待遇の延長条約を承認。しかし、米国の関税譲許を含む 28 の条約のうち、23 を拒否。 |
| 通常の法案 | 上下両院での半数以上の賛成。 | 法案修正あり。最終期限なし。国内法は一方的に廃止されうる。 | 2～3 の協定で活用された。しかし議会は 1947 年の IT0 協定など、いくつかの重要な協定を拒否したことがある。 |
| 交渉前の実行法案 | 議会は実行法案の文言に賛成し、大統領はその文言に適合的な協定を交渉する。 | しばしば交渉相手に多大な負担を与える。妥協の余地がほとんど存在しない。 | 主要な貿易協定で活用されたことはない。 |
| 行政協定 | 特定の制限を越えないという宣言により、大統領は協定を実行しうる。 | 国内法の変更を必要とする、非関税障壁関連協定の実行には使えない。 | 1934 年互惠通商法により、34 の二国間協定、6 回の GATT 多国間交渉への参加が実現。情報技術協定 (ITA) の成立。 |
| 一括交渉権限 | 上下両院は厳格な審議期間内かつ修正なしで、実行法案を多数決。 | 議会は、交渉とその結果に影響を与える機会を数多く持つ。 | 東京およびウルグアイラウンド協定の実行、イスラエル、カナダ、メキシコとの自由貿易協定。 |
| 法案拒否権 | 議会が明示的に拒否しなければ、協定は実行される。 | 賛成と反対の二択であるため、否決される可能性。 | 何度か提案されたが、これまで利用されたことはない。 |

(出所) VanGrasstek, *op.cit.*, p.120 を一部省略。

- ✓ (4) Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Public Law 100-418, 102 Stat. 1121.
 また、同権限に関する分析として、通商摩擦問題研究会編『米国の 88 年包括通商・競争力法——その内容と日本企業への影響』日本貿易振興会, 1989 年。I. M. Destler, *Renewing Fast-Track Legislation*, Institute for International Economics, 1997; Kent Hughes, “American Trade Politics: From the Omnibus Act of 1988 to the Trade Act of 2002”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003; Hal Shapiro and Lael Brainard, “Trade Promotion Authority Formerly Known As Fast Track: Building Common Ground on Trade Demands More Than a Name Change”, *The George Washington International Law Review*, 35:1, 2003

一括交渉権限の条文では、最初に交渉の目的が規定され、議会が今後の貿易協定に何を期待するのかが列挙されている。例えば OTCA1988 のファスト・トラック権限には、16 もの「主要な交渉目的 (principal trade negotiating objectives)」が存在する。⁽⁵⁾ これらの交渉目的には、貿易ルールの改善や特定産業での貿易障壁の除去などに加え、労働者の権利の改善や先端技術の確保など、当時の政権や議会の関心事である国際競争力の改善にかかわる目標も含まれていた。⁽⁶⁾

さらに、一括交渉権限には以下のような議会の監視規定が存在する。第一に、大統領は協定を締結する前に、関連事項を管轄する委員会との協議 (consultation) を開催しなければならない。第二に、USTR は議会の諮問員 (congressional adviser) を任命し、助言を受けなければならない。第三に、大統領は上下両院に対し、貿易協定を締結する 90 日以上前に、その意思を事前通知 (notice) しなければならない。第四に、協定の締結後、大統領は上下両院に対し、協定の写しと協定の実行法案、これらが現行法に及ぼす変更点の説明、協定が米国の国益となることを説明した文書などを通達 (transmittal) しなければならない。実行法案の作成には関連の委員会と USTR のメンバーが参加するが、この会議は公式のプロセスではないため、ノン・マークアップ (nonmarkups) と呼ばれている。⁽⁷⁾ ノン・マークアップの際にも、議会は実行法案の作成を通じて一定の裁量を持つことになる。また、OTCA1988 の場合、実行法案の各規定は協定の実行に「必要かつ適切 (necessary and proper)」なものでなければならないとされていた。

実行法案が提出された後、関連委員会は 45 日以内に審議を終え、本会議に提出しなければならない。本会議への提出後、15 日以内に採決が実施される。法案に対する修正は認められないため、両院協議会も開催されない。ただし、事前

(5) ①紛争解決手続、②GATT および多国間通商交渉協定の改善、③透明性、④発展途上国、⑤経常収支の黒字、⑥貿易と通貨協力、⑦農業、⑧不公正貿易慣行、⑨サービス貿易、⑩知的所有権、⑪海外直接投資、⑫セーフガード、⑬分野別貿易障壁、⑭労働者の権利、⑮先端技術の確保、⑯国境税。

(6) Hughes, *op.cit.*, pp.3-8

(7) Destler, *op.cit.*, pp.10-13

通知や通達、実行法案の要件が満たされていない場合、議会が手続不承認決議を採択すれば、ファスト・トラックの適用は撤回される。

以上のように、一括交渉権限の特徴は審議期間の厳格さと、実行法案を提出する前の段階で、議会と行政府の間での協議ルールが詳細に定められていることにある。⁽⁸⁾ 実行法案の修正が一切認められないことから、一般には議会の保護主義圧力を抑制する機能が強調されるが、議会は審議前の段階において、個々の通商交渉や実行法案の作成に対して大きな影響力を行使しうる。これらのことから、ファスト・トラックは議会と行政府それぞれに対し、適切な役割をバランス良く与えた革新的な制度であるという評価もなされている。⁽⁹⁾ さらに、一括交渉権限には日没条項 (sunset provisions)、すなわち最終期限が存在し、大統領がその更新を求める際には議会の承認が必要となる。このため大統領は日没条項を意識して、議会との良好な関係を維持しようとするようになる。したがってファスト・トラックは、通商政策に関する政権と議会との政治的合意の象徴でもある。⁽¹⁰⁾ こうした象徴の存在こそが、政権の国際的信頼の裏づけとなり、米国の交渉力を強化することになる。

他方、研究者の間では他の批准手続、とりわけ条約や通常の法案による代替可能性も検討された。⁽¹¹⁾ しかし条約の場合、法案の通過に必要な票数が上院議員の三分の二以上と多く、少数派によって拒否されうるという問題が指摘された。また、これまで通商政策の決定に関しては、上院財政委員会とともに下院歳入委員会が大きな役割を果たしてきたため、大統領が歳入委員会を無視することは政治的に不可能であるとされた。⁽¹²⁾ さらに、通常の法案とも共通する点であるが、

(8) VanGrasstek, *op.cit.*, pp.113-116

(9) Destler, *op.cit.*, pp.33-35; Gresser, *op.cit.*

(10) Shapiro and Brainard, *op.cit.*, p.17

(11) これまで最も多用されてきた批准手続は行政協定であり、この場合、行政府は議会から、一定の範囲で関税率を削減できる権限を委譲される。しかし行政協定が対象としているのは関税障壁のみであり、非関税障壁の削減には適用できない。このため、ここでの考察からは除外される。また、実際に活用されたことのない交渉前の実行法案と法案拒否権については、議論の対象にならなかった。

(12) Shapiro and Brainard, *op.cit.*, pp.37-41

審議期間の制限がないことも難点だとされた⁽¹³⁾。これらの理由から、論者の間では改めて一括交渉権限の優位性が確認され、代替手段の採用を提起する声はなかった。

【4-2】一括交渉権限に対する提起

ここでは、一括交渉権限の取得をより容易にするために提起された代表的な議論を検討する。1994年以降、ウルグアイ・ラウンドや NAFTA などの重要な貿易協定の批准が完了し、クリントン政権は、ファスト・トラックに必要な合意を調達できるほどの野心的な計画を提示できなくなっていた⁽¹⁴⁾。さらに、ファスト・トラック法案に労働・環境問題という論争的な議題が持ち込まれ、しかもほぼ単独の法案として議会に提出されたため、その審議はきわめて政治的かつ抽象的なものとなった。その結果、【3】で示したように、貿易自由化の具体的な利益が示されず、自由化や労働・環境問題に対する反発のみを強めてしまった。そこで、多くの論者は行政府と議会との協調関係を再構築する必要があるとして、主に以下のような政策提起を行った。

第一に、一括交渉権限の適用範囲を限定する提案である。例えばブレイナーとシャピロは、不特定かつ多様な貿易協定全てに適用される権限ではなく、特定の協定のみに適用される権限を提案した。広範に活用される権限は議会の警戒心を招くうえに、様々な協定に対する全ての要求事項を一つの権限で規定することは困難だからである⁽¹⁵⁾。また、デスラーも「二層構造のファスト・トラック権限 (two-tiered fast-track authority)」という同種の提案を行った。この提案では、大統領に与えられる交渉権限は恒久化される一方で、その適用は、特定の貿易協定や交渉分野に限って認められることになる。その利点は、権限の恒久化

(13) VanGrasstek, *op.cit.*, pp.113-116

(14) FTAA 交渉が正式に開始されたのは 1998 年 4 月であり、その間に進められた FTA 交渉の相手国はチリのみだった。

(15) Lael Brainard and Hal Shapiro, "Fast Track Trade Promotion Authority", *Brookings Policy Brief*, No.91, The Brookings Institution, 2001

によって、漸進的かつ長期的な貿易自由化政策の遂行が保障され、他方、個々の協定ごとにその適用を議論するようにすれば、それぞれの協定に即した審議が可能となることである。⁽¹⁶⁾

ただし、選択的・限定的な交渉権限提案には次のような反論もあった。⁽¹⁷⁾まず、WTO 交渉にのみ適用される交渉権限の場合、政治資源を多国間交渉に集中できるが、その分、地域的自由化や二国間交渉にはマイナスとなる。逆に、二国間交渉に限定された権限では、WTO 交渉でのアメリカの立場が弱体化する。また、特定分野に限定された権限では、分野間の取引が不可能となるため、交渉自体が困難になる可能性がある。結局、ファスト・トラック権限を限定化すると、その分、アメリカの対外交渉力が低下するというのである。⁽¹⁸⁾したがってこの立場からは、再就職支援の拡充などの補完的な国内政策を強化し、これまでと同じ包括的な権限に対する国内の支持を強化すべきだということになる。

第二に、議会の関与を強化すべきだとする議論も提起された。ブレイナーとシャピロは、交渉中の協議の役割を強化するために、詳細な規定を定めるべきだと主張した。⁽¹⁹⁾具体的には、報告書の提出や協議の定例化、中間レビューの発表、議会の専門スタッフの拡充などの提案が出された。⁽²⁰⁾これらに加え、貿易協定の条文と実行法案の規定との関係をより明確化して、行政府によるノン・マークアップの濫用を防止する提案も出された。例えば OTCA1988 の場合、貿易協定の実行に「必要かつ適切な」全ての規定に対してファスト・トラックの適用を

(16) Destler, *op.cit.*, pp.41-43

(17) Jeffrey Schott, "Whither Fast Track?", Schott ed. *Restarting Fast-Track*, Institute for International Economics, 1998

(18) 2000 年の大統領選挙に際し、民主党のブレーンらは分野別交渉方式の採用を提起している。この提案では、農業などの困難な分野を避けて、合意形成が容易な分野に限定した自由化交渉を進めるべきだとされた。実際に、クリントン政権が成立させた多国間協定の多くは、アメリカが競争力を持つ情報通信や金融サービスなどの分野に限定した自由化を求めるものだった。W. Bowman Cutter, Joan Spero, Laura D'Andrea Tyson, "New World, New Deal: A Democratic Approach to Globalization", *Foreign Affairs*, March/April 2000

(19) Brainard and Shapiro, *op.cit.*, pp.5-6

(20) 同様の提案は以下の報告書にも列挙されている。Timothy F. Geithner et al., "Building Support for More Open Trade: Recommendations", Council on Foreign Relations, 2001, p.13

認めることになっており、貿易協定とその実行法案の間に曖昧さが存在する。クリントン政権は、この曖昧な表現をさらに強めて自らの裁量を強化しようと試み、議会の反発を招いた。⁽²¹⁾このような事態を防止するために、より限定的に「必要または（協定の実行に）明確に貢献する（“necessary or clearly contributing to” implementation of the agreement）」という語句に置き換え、さらに大統領に対し、なぜそれらの規定にファスト・トラックを適用する理由があるのか説明する義務を課すことで、行政府に対する拘束力を強めようというのである。⁽²²⁾他方、逆に議会の関与を簡素化すべきだという議論もあった。通商法案の作成には、関連する全ての委員会が関与するため、政策決定過程が複雑化し、意見の調整が困難になっているためである。⁽²³⁾

第三に、ファスト・トラック、ひいては貿易自由化に対する国民的な支持を拡大するために、野心的な目標を提示すべきだという提起もあった。バーグステンは、WTOの新ラウンド、中南米やアジアなど、世界大での自由化イニシアティブを主導して、国内輸出産業の利益を確保し、自由化を支持する政治基盤を再構築すべきだと主張した。⁽²⁴⁾しかし、このような議論に対しては根底的な批判も提起されている。リンゼイは、国内市場の開放を海外市場獲得のための代償と見なし、諸外国との交渉で相互主義的に自由化を進めつつ、国内の保護主義圧力には貿易匡正法で対応する「牽制と融和（diversion-and-appeasement）」戦略は、⁽²⁵⁾すっかり時代遅れになったと主張した。というのは、今日、貿易自由化は一部の

(21) 拙稿「一括交渉権限の政治経済学——自由化合意はいかにして成立したか（1）」和歌山大学『経済理論』324号、2005年、14頁。

(22) Destler, *op.cit.*, pp.47-48

(23) “Memorandum to the President from the National Economic Council”, Bruce Stokes ed., *Future Visions for U.S. Trade Policy*, Council on Foreign Relations, 1998, pp.23-24

(24) C. Fred Bergsten, “American Trade Leadership and the Global Economic System”, Stokes, *op.cit.*, pp.26-37

(25) 貿易匡正法とは、外国企業や外国政府の不正な行動や政策により、アメリカの国内産業が損害を被る場合に、その損害を除去して公正かつ自由な貿易環境を作り出したり、あるいは輸入急増によって損害を被った企業や労働者を救済するために、一時的に輸入を制限するための諸政策のことを指す。中本悟『現代アメリカの通商政策』有斐閣、1999年、13頁。

輸入産業だけではなく、一般国民の生活に対する脅威と考えられており、こうした不安は海外市場を獲得しても懐柔できないためである。したがって、行政府はこれまでのような重商主義的発想を捨てて、自由貿易の利益を正面から訴えて国民の支持を獲得し、一方的な貿易自由化を進めるべきだと言うのである。⁽²⁶⁾ リンゼイが主張するように、個別の利益集団を自由化支持勢力として組織化するだけでは不十分になっているのだとすれば、自由化を正当化するための新しい論理が求められよう。ただし、個別の生産者集団に代えて消費者一般から支持を調達するためには、現行の通商政策決定システムを抜本的に改革する必要がある。というのは、現行のシステムでは特定の支持基盤によって選出された議員が主要な構成メンバーとなっており、個々の議員に対し、個別の利害集団を上回るほどの大きな影響を与えることは困難であると考えられるためである。したがって、リンゼイ提案の実現性は、少なくとも短期的には疑わしいと言えよう。

このような文脈からは、以下のように、自由貿易と途上国の経済発展とを結びつける議論も注目される。すなわち、過去においては、西側同盟国や発展途上国を資本主義陣営につなぎとめる手段の一つとして、貿易自由化政策が正当化されてきた。しかし今日では、こうした冷戦の論理では自由化政策を擁護できなくなっている。そこで、これに代わる新たな自由貿易の大義 (cause) として、貿易自由化を最貧国の開発問題や民主化を促進する手段として位置づけ、自由化を通じた経済発展という論理を米国民全体に訴えるべきだと言うのである。⁽²⁷⁾

第四に、より直接的な議会对策も提起された。超党派の支持を得られやすい貿易協定や貿易プログラムの採決を連続的に実施することによって、議会と行

(26) Brink Lindsey, "A New Track for U.S. Trade Policy", *Cato Institute Trade Policy Analysis Papers*, No.4, 1998; do, "Fast-Track Impasse", *Reason*, February 1999.

(27) Stokes, *op.cit.*, p.16; Geithner, *op.cit.*, pp.16-17. 「途上国の経済発展のための自由化」という論理は、2001年9月11日の同時多発テロ事件後、さらに強調されるようになった。例えば、2003年版の『米国経済白書』では、一括交渉権限を、途上国の経済成長を促す政策ツールの一つとして位置づけている。Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President*, 2003, pp.231-255. こうした議論の持つ意味については、今後の検討課題としたい。

政府との間の信頼感を醸成する「積み木戦略 (building block strategy)」である。さらにその際、労働・環境問題に対し異なるアプローチをとる複数の協定を組み合わせて議論の幅を広げ、妥協の余地を探るべきだとされた⁽²⁸⁾。この提案は、二期目のクリントン政権を経てようやく、新たにファスト・トラックを必要とする貿易協定を「積み木」として提示できる条件が整ったことを踏まえてのものであろう。

【4-3】労働・環境問題に対する諸提案

ここでは、通商政策における労働・環境問題の扱いについて、諸論者から出された提案を検討する。⁽²⁹⁾最初に、労働・環境関連団体の議論を検討する。次に、これらの問題を通商交渉の議題から排除すべきだとする保守系シンクタンクの議論を検討する。最後に、これら両極の議論の間で妥協案として出された提案について検討する。

まず、労働関連団体の議論から検討しよう。アメリカの労働組合は、製造業の国際競争力の低下とともに、自由貿易、すなわち一括交渉権限そのものに対する反対を強めてきた。例えば、労働組合寄りのシンクタンクである経済政策研究所のフォウは、貿易自由化に対する無邪気な執着はやめて、通商政策の「戦略的な休止 (strategic pause)」を実施すべきだと述べた。すなわち貿易自由化を一時的に休止し、その間に、労働・環境問題を他の議題と同等の問題として格上げし、教育および再教育プログラムなどのセーフティネットを大幅に拡充し、さらに途上国の労働基準の改善をも要求すべきだとした。⁽³⁰⁾

また、労働組合は「国際的に認知された労働者の権利 (internationally recog-

(28) Geithner, *op.cit.*, pp.12-13. 適当な協定としては、①UJFTA、②ヴェトナムとの最恵国待遇協定、③一般特惠関税システム (General System of Tariff Preferences) の更新、④アンデス特惠貿易法 (Andean Trade Preference Act) の更新、が挙げられている。

(29) 労働・環境問題については、以下の研究が包括的な検討を加えている。I.M. Destler and Peter J. Balint, *The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment*, Institute for International Economics, 1999

nized worker rights)」の遵守を、通商政策の目標の一つにように求めてきた。既に示したように、OTCA1988の主要な交渉目的の14番目には「労働者の権利」が入れられており、1994年のウルグアイラウンド実行法案の審議の際、大統領はWTO内に労働者の権利に関する部会を設置するように求められた。これを受けたアメリカ政府の活発な問題提起もあって、1998年のILO総会で、「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言(Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)」が採択され、この宣言こそが、国際的な労働基準であると広く認められることになった。⁽³¹⁾ これを受けて、労働組合は、途上国に対して中核的労働基準の厳格な遵守をも要求すべきだと主張した。

次に、環境保護団体の議論を検討する。環境保護団体の見解は多様で議論の幅も広いが、ここでは貿易自由化と環境対策との両立を主張するグループの提案を検討する。シエラクラブと全米野生生物連盟(National Wildlife Federation)は、第一に、環境や労働、人権などの非貿易的関心事項を経済問題と同等の交渉目的に格上げし、厳格な実行措置(罰則規定)をも定めるべきだとした。第二に、議会の権限と専門性を強化し、国民の要求をより強く反映させるべきだとした。⁽³²⁾ 第三に、環境影響評価を実施し、協定の内容に反映させるべきだと主張した。

✓ (30) Jeff Faux, "Fast Track and the Global Economy", *Issue Brief*, No.123, Economic Policy Institute, 1997; do, "Fast Track's Problem—Not the Marketing, the Product", Stokes, *op.cit.*, pp.46-59; do, "Fast Track Will Not Help Economic Recovery, National Unity", *Viewpoints*, Economic Policy Institute, 2001

(31) 1996年のWTO閣僚会議において、国際的な労働基準の問題についてはILOでこそ議論されるべきだという合意が成立し、これを受けて、1998年のILO総会で「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言」が採択された。このILO宣言は、①結社の自由と団体交渉、②強制労働の廃止、③児童労働の廃止、④雇用・職業の差別待遇の廃止、の4分野に関する8つのILO条約(＝中核的8条約)について、全てのILO加盟国は、この原則・権利に関する条約を批准していない場合でも、これらの尊重・促進・実現の責務を負い、そのために行った努力について、ILO理事会の検討を毎年受けるという画期的なものである。ILOの中核的労働基準(core labor standards)や国際的労働基準とは、これら8条約をさす。ただしこれらの基準には、賃金水準に関する規定は含まれていない。花見忠編『貿易と国際労働基準——国際労働フォーラム報告』日本労働研究機構、1997年。「第86回ILO総会を振り返って」『世界の労働』1998年8月号。日本ILO協会『講座ILO』1999年。以上の点については、和歌山大学経済学部の中川めぐみ氏にご教示いただいた。記して謝意を表する。

これらの議論に対し、保守系のシンクタンクは、労働・環境問題を通商交渉の議題とすることに反対した。ケイトー研究所（Cato Institute）のグリズウォルドは、労働・環境規定を排除した「きれいな」ファスト・トラック権限（“clean” fast-track）を提案した。グリズウォルドによれば、途上国の労働条件が劣悪なのは生産性が低いためであり、むしろ、貿易自由化を進めて経済発展を促進した方が、当該国の労働・環境基準の改善につながる。逆に、政府の法的規制で改善しようとするれば、失業などの経済的困難を招くことになる。また、労働条件の相違は、多国籍企業の投資先の決定に影響を与える一要因でしかなく、低い労働・環境基準が不公正な競争優位であるという批判は誤っている。したがって、これらの問題を通商政策に結びつければ途上国の反発を招き、自由貿易の発展の妨げとなるため、労働・環境問題を通商交渉の議題とすべきではない。⁽³³⁾ 同じ研究所に所属するリンゼイも、労働・環境問題を一括交渉権限の対象とすれば、法案の通過には役立つが、実際の通商交渉では国内の保守派も途上国も実質的な譲歩を認めそうになく、結局、労働組合や環境保護団体との妥協には役立たないとして、これらの問題の議題化に反対した。⁽³⁴⁾

以上のように、労働・環境関連団体は労働・環境問題を他の議題と同等の扱いとし、厳格な実行措置の適用をも求めた。これに対し、保守派は労働・環境問題を通商政策によって解決しようとするのは間違っており、これらを通商交渉の議題とすれば、かえって問題を複雑化するだけであるとした。この点については、デスラーとバリントも、これまでのアメリカの通商政策決定システムは、主に生産者の利害を反映するように確立されているため、労働・環境問題などの多様な利害関心をも反映するようになれば、党派的な分裂が拡大して、システムが混乱することになると述べている。⁽³⁵⁾ とはいえ、クリントン政権期における

✓ (32) Sierra Club and National Wildlife Federation, “White Paper on Environmentally Responsible Trade Negotiating Authority”, 1999

(33) Daniel Griswold, “The Fast Track to Freer Trade”, *Cato Institute Briefing Papers*, No.33, 1997

(34) Lindsey, “Fast-Track Impasse”

審議で明らかになったように、これらの問題を全く無視して自由化法案の成立に必要な支持を調達することも困難になっている。したがって、これら両極の議論の間で、可能な妥協点を探る提案が求められることになる。次に、それらの提案を順次検討してみよう。

第一に、妥協的な立場に立つ論者の多くからは、労働・環境問題を主要な交渉目的に格上げして交渉相手国の労働・環境法の遵守を求め、これに違反した企業に対する実行措置として制裁金（fine）を採用すべきだとする提案が出された。⁽³⁶⁾これらの論者によれば、労働・環境問題の議題化は議会多数派の獲得に必要なだが、諸外国の労働・環境基準の引き上げや国内法の変更まで要求すれば、相手国からの反発によって通商交渉そのものが手詰まりに陥ってしまう。したがって、交渉相手国には現行基準の遵守に限って要求すべきだということになる。

また、労働・環境規定の実行措置については、数量制限や高関税などの貿易制裁（trade sanction）ではなく、違反企業もしくは違反国に対する制裁金に限って認めるべきだとされた。グリズウォルドやウェルズらによれば、貿易制裁は対象国の輸出産業全体に損害を与えるのみならず、両国間の貿易量を縮小させ、さらには当該産業に所属している労働者の生活水準までも低下させてしまう。そもそも、途上国における労働・環境法違反は輸出産業部門ではなく国内産業部門の方に多く見られるため、輸出部門のみを規制の対象にしても、国内部門も含めた全産業部門での基準の改善が進むとは限らない。逆に、輸出部門の労働力が基準の緩い国内部門へ移動する可能性すらありうる。これに対し、制裁金は、処罰の対象が違反企業や監督官庁に限定されるので貿易を歪曲する効果がなく、自由貿易主義と両立する好ましい措置だとされた。⁽³⁷⁾

ただし、以上の提起がうまく機能するためには、貿易相手国の労働・環境法が

✓ (35) Destler and Balint, *op.cit.*, pp.45-48

(36) 主な提案としては、John J. Audley, “A Greener Fast Track: Putting Environmental Protection on the Trade Agenda”, *Working Paper*, No.22, Carnegie Endowment for International Peace, 2001; Steve Charnovitz, “Labor and Environmental Issues”, Schott, *op.cit.*, pp.55-68; Destler and Balint, *op.cit.*, pp.57-61; Geithner, *op.cit.*, pp.14-16

国際基準を概ね満たし、かつ、違反企業を取り締まるための司法制度が確立していることが前提となる。したがって、労働・環境問題への対応という観点からも、途上国の能力構築（＝キャパシティ・ビルディング）への支援が通商政策上の課題とされるようになった。⁽³⁸⁾

第二に、ILO や国連貿易開発会議、国連環境計画、国連開発計画など、労働・環境問題を専門分野とする国際機関や、それらの機関と WTO との協力関係の強化が提起された。⁽³⁹⁾ チャーノヴィッツやエリオットによれば、本来、労働・環境問題は通商政策の論点とすべきではなく、専門の国際機関や国際ルール、これらの諸機関と WTO との協力関係を強化することによって対応すべき問題である。国際機関を強化すれば違反企業の監視や告発が一層効果的になり、企業は社会的な糾弾を恐れて労働・環境基準を遵守するようになるろう。⁽⁴⁰⁾ これに加え、労働・環境問題に対する途上国側からの反発が強いことから、WTO 以外の国際機関での対応が相応しいとされた。

第三に、貿易調整支援（Trade Adjustment Assistance、以下、TAA と略す）⁽⁴¹⁾ の欠陥を踏まえた新たな雇用調整政策が提起された。⁽⁴²⁾ クレツァーとライタンに

✓ (37) Kimberly Ann Elliott, “Fin (d) ing Our Way on Trade and Labor Standards?”, *Policy Brief*, 01-5, Institute for International Economics, 2001; Daniel Griswold “Trade, Labor, and the Environment: How Blue and Green Sanctions Threaten Higher Standards”, *Trade Policy Analysis*, No.15, CATO Institute, 2001; Gary J. Wells, “Trade Agreements: A Pro/ Con Analysis of Including Core Labor Standards”, *CRS Report for Congress*, RS20909, 2001. 1997 年の時点では、労働・環境問題を通商政策で取り扱うことに反対していたグリズウォルドも、2001 年の論文の中では、自由化に対する国内合意を調達するための次善の策として、制裁金の採用のみを認めている（グリズウォルドへのヒアリング、2004 年 9 月 2 日）。保守系シンクタンクも含めて、この点については幅広い合意が形成されていたと考えられる。

(38) 佐竹佳典氏へのヒアリング、2004 年 8 月 26 日。

(39) John J. Audley, *op.cit.*; Charnovitz, *op.cit.*; Kimberly Ann Elliott, “Dealing with Labor and Environment Issues”, *Policy Brief*, 01-8, Institute for International Economics, 2002

(40) 著名な自由貿易論者のバグワティも、労働問題などの社会的課題については、ILO による外部評価や CNN による報道、NGO からの圧力などの「非貿易制裁的アプローチ」で対応すべきだと論じている。ジャグディッシュ・バグワティ『自由貿易への道』ダイヤモンド社、2004 年、80～81頁。

(41) TAA については、さしあたり前掲拙稿 8～9頁を参照されたい。

よれば、現行の TAA は、失業期間中の職業訓練費や求職費用に対する援助であるため、失業者の求職期間を延長させてしまううえに、再就職後の収入の低下には対処できない。また、失業中の訓練は再就職後の仕事の内容とは関係のないことが多く、ほとんど意味がない。こうしたことから、彼らは代替案として、賃金保険（earnings insurance）と医療保険補助からなる「拡張されたセーフティネット」を提案した。賃金保険とは、貿易自由化によって失業した労働者に対し、再就職後に低下した賃金の一部を補償する制度である。この制度の利点は、解雇によって失われた賃金そのものに対する補償となっており、また、再就職しなければ給付されないため、失業者が再就職するインセンティブを高められる点にある。

【4-4】米－ヨルダン自由貿易協定交渉

ここでは、まず、ヨルダンとの FTA 交渉の経緯⁽⁴³⁾を検討したうえで、締結された UJFTA の労働・環境規定を分析する。

ヨルダンは、1994 年にイスラエルとの平和条約に調印して両国間での戦争状態に終止符を打ち、中東での数少ない親米国としての立場を固めた。それ以来、米国はヨルダンの経済発展のため、軍事・経済援助の強化や対ヨルダン債権の放棄などの支援を行ってきた。1999 年に即位した新国王アブドッラー 2 世（Abdullah II bin Al Hussein）は、経済改革を推進するため、アメリカとの FTA 締結を打診してきた。この申し入れに対する米国議会の反応は概して好意的で、2000 年 3 月から 5 月の間、45 名以上の議員が大統領に書簡を送付し、ヨルダンとの FTA 交渉を早急に開始するよう求めた。これらの議員は書簡の中で、親米

✓ (42) Robert Litan, “Reducing Anxiety about Trade Agreements”, Schott, *op.cit.*, pp.71-83; Lori G. Kletzer and Robert E. Litan, “A Prescription to Relieve Worker Anxiety”, *Policy Brief*, 01-2, Institute for International Economics, 2001

(43) UJFTA 締結の経緯については、Joshua Ruebner, “U.S.-Jordan Free Trade Agreement”, *CRS Report for Congress*, RL30652, 2001, 櫻井雅夫「アメリカ＝ヨルダン自由貿易地域協定」『獨協法学』61 号, 2003 年, を参照した。

国ヨルダンへの支援やヨルダン及び中東地域の政治的安定化、ヨルダンの経済改革や民主化の推進といった理由を挙げて、UJFTAの締結を訴えた。また、クリントン政権も主に安全保障上の理由から、ヨルダンとのFTA締結に積極的だった。7月末、USTR代表のバシェフスキー（Charlene Barshefsky）は、ヨルダンでの講演で経済成長と地域の安定との関連性を強調し、FTAが「平和で繁栄し、世界に開かれた将来の中東を生み出すステップとなりうる」と述べた。⁽⁴⁴⁾さらに、アメリカ国際貿易委員会の調査によれば、ヨルダン経済の規模はアメリカに比して極めて小さく、仮にUJFTAが締結されたとしても、米国の輸出入や生産、雇用に対して殆ど影響を及ぼさないとされた。⁽⁴⁵⁾

以上のように、UJFTAは安全保障上の利益が明確で、また、関税撤廃に伴う経済的損失も無視しうるほど小さいため、議会からも行政府からも歓迎され、交渉も非常にスムーズに進んだ。その際、クリントン政権は、ファスト・トラック権限に伴う議会側の直接的な拘束がないという条件を利用して、UJFTAを、労働・環境規定を協定本体に含んだFTAのモデルに仕立て上げようとした。政権側の説明によれば、UJFTAの労働・環境規定は、双方が望ましいと思う水準で、労働・環境基準を設定できるが、既存の水準の引き下げは認められないものになるとされた。⁽⁴⁶⁾交渉は6月6日に開始され、僅か半年後の10月24日に終了した。

締結されたUJFTAは知的所有権や電子商取引などの新分野も含む19条からなり、第5条が環境関連の規定、第6条が労働関連の規定となっていた。⁽⁴⁷⁾第5条の環境規定では、締約国双方は自国の環境基準を設定する権利を持つが、既存の

(44) Ambassador Charlene Barshefsky, “Bridges to Peace: The U.S.-Jordan Free Trade Agreement and American Trade Policy in the Middle East”, Jordanian-American Business Association, Amman, Jordan, July 31, 2000

(45) Ruebner, *op.cit.*, p.8

(46) “U.S., Jordan Move to Narrow Differences on Free Trade Agreement”, *Inside US Trade*, August 4, 2000

(47) Agreement between the United States of America and the Hashemite Kingdom of Jordan on the Establishment of a Free Trade Area. また、UJFTAの要約及び分析として、以下の文書も参考にした。日本貿易振興会経済情報部「アメリカ・ヨルダン自由貿易協定」『世界の主要な自由貿易協定の概要整理調査報告書』2001年。

水準の引き下げは認めないとされた。また、第6条の労働規定では、第一に、締約国はILO加盟国として、ILOの労働原則と国際的に認知された労働者の権利を、それぞれの国内法によって承認・保護するように務めるとされた。第二に、双方は、自国の労働基準を自ら設定する権限を持つが、既存の水準の引き下げは認めないとされた。第三に、国際的に認知された労働者の権利——①団結権、②団体交渉権、③強制労働の禁止、④児童雇用の最低年齢、⑤最低賃金、労働時間、労働災害・疾病に関する労働条件——と整合する労働基準を確立し、改善するように務めるとされた。

このように、UJFTAの労働・環境規定の趣旨は、NAFTA補完協定⁽⁴⁸⁾や【4-2】で検討した妥協案と同様に、それぞれの国内法を遵守させることにある。ただし、不履行の際の紛争処理規定については、NAFTA補完協定の場合は11の労働原則のうち、3つのみに実行措置が適用されるのに対し、UJFTAの場合は5つある労働原則について、実行措置がどのように適用されるのか、明確に規定されていないという違いがあった。⁽⁴⁹⁾ UJFTAの労働・環境規定は、ブッシュ政権時ににおける一括交渉権限の審議の際、民主党指導部によってヨルダン基準（Jordan Standard）として以下の4点——①労働・環境規定を協定の本体に入れ、通商交渉の議題とする。②交渉相手国に自国の労働・環境法の遵守を求める。③環境を保護・保全し国際的な手段を強化する。④ILOの中核的労働基準に合致するように労働者及び児童の権利を促進する——にまとめられ、重要な論点の一つとして提起されることになる。⁽⁵⁰⁾

(48) NAFTA補完協定については、さしあたり前掲拙稿6～8頁を参照されたい。

(49) Mary Jane Bolle, “Trade Promotion Authority (Fast-Track): Labor Issues (Including H.R. 3005 and H.R.3019)”, *CRS Report for Congress*, RL31178, 2001

(50) ただし4点目の「中核的労働基準の促進」は、それ自体が論争的な問題だった。既に述べたように、クリントン政権の説明によれば、ヨルダン基準は単に自国の労働・環境基準を遵守し、その引き下げを認めないとするものだった。デスラーによれば、「ヨルダン基準ではILOの中核的労働基準を守らせることになっていない（I. M.デスラーへのヒアリング、2004年9月1日）」。しかし多くの民主党議員は、途上国の中には労働・環境法が未整備な国もあり、それらの国々に対しては、中核的労働基準の遵守を求めていくべきである、という立場をとった。他方、共和党側は、中核的労働基準の遵守を厳格に求めた場合、途上国との交渉が極

-
- ✓ めて困難になるうえに、そもそも、アメリカですら ILO の中核的 8 条約全てには調印していないため、逆に、交渉相手国から米国内法の変更を求められる可能性があるとして強く反対していた。